

Acciones y enredos: El servicio profesional docente en México.

Catalina Inclán E.
Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)
Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación (IISUE)
cinclan@unam.mx
cinclan@gmail.com

Me interesa exponer algunos aspectos sobre la complejidad entre la acción política y su operación en la Ley General de Servicio Profesional Docente (LGSPD) y sobre lo que en un futuro cercano significará la evaluación como requisito para el ingreso, permanencia y promoción del trabajo docente en educación básica en México.

El conocimiento de esta acción, desencadena protesta en el gremio magisterial, linchamiento mediático en los medios de comunicación, una invitación del Ministerio para proponer visiones sobre el proyecto educativo, así como el diseño de la estructura que operará en corto tiempo las disposiciones que las leyes establecieron en materia de evaluación.

La medida normativa, dirigida al gremio docente requería establecer el entramado jurídico que la hiciera posible, para ello se realiza la modificación constitucional de dos artículos, particularmente el 3º Constitucional establece:

1. La creación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa
2. La autonomía del Instituto Nacional de Evaluación Educativa
3. La facultad del Congreso para establecer el Servicio Profesional Docente

Además de definir que el ingreso al servicio docente y la promoción a cargos con funciones de dirección o de supervisión que imparta el Estado se llevará a cabo mediante concurso de oposición que garantice idoneidad de conocimientos y capacidades.

En los veinte meses que han transcurrido de febrero de 2013, fecha de aprobación de la modificación constitucional, a octubre de 2014; se ha montado el complejo entramado que demanda armar la estructura de evaluación para hacer posible el ingreso al sistema mediante coordinado con todas las entidades federativa, esquema que bloquea el corporativismo magisterial para otorgar una plaza frente a grupo.

Un escenario de esta magnitud que sostiene dichas acciones, fue construido paulatinamente desde hace más de dos décadas, con una mirada en torno al papel de la educación y al lugar que ocupan los docentes en la responsabilidad de sus resultados, esta premisa ha sido alimentada por diferentes diagnósticos del sistema educativo nacional, especialmente los difundidos por los organismos internacionales, concretamente por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).

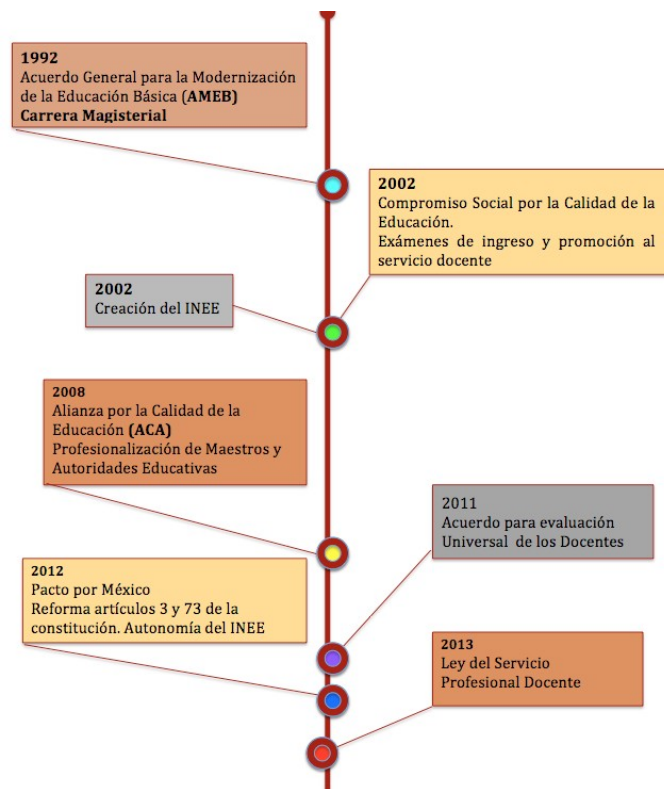
Primer momento.

La política del profesorado en México.

Desde que se reconoció a la educación como un componente de desarrollo que interviene en la mejora de las condiciones de vida de cada persona y su entorno, se instala una atención especial sobre sus resultados, vinculado a una tendencia a valorarla o sobre-valorar su alcance e impacto. Las reformas educativas se convierten en los mejores ejemplos para mostrar este lugar estelar, ya que introducen acciones y normativas desde las cuales se justifica la necesidad de cambios. Entre los capítulos clave de una reforma se encuentra la *política del profesorado*.

Las reformas educativas se sustentan entonces en diferentes acciones políticas una de las cuáles se refiere a la formación docente. Quienes han estudiado estas reformas identifican que se constituyen implícita o explícitamente con una justificación de la acción, un propósito a seguir y una hipótesis a lograr, rasgos que intentamos identificar en esta comunicación para el caso que describimos.

El siguiente cuadro sintetiza diferentes acciones emprendidas en relación a los docentes de educación básica en México, inicia en 1993 con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) punto de partida de un largo proceso de modernización de la educación nacional, su estructura definió una política hacia el profesorado que establece continuidad y concreción con la actual Ley General de Servicio Profesional Docente, tema central de este trabajo. Entre los analistas de la educación, existe consenso en considerar que de este acuerdo se derivan grandes políticas de estado, según Latapí (2004), descentralización, calidad de la educación, modificación de planes, programas y libros de texto, participación social y atención al magisterio.



Esquema 1. Reformas y políticas del profesorado en México 1992-2013.

En conjunto, estas acciones forman parte de un *movimiento de profesionalización* de la docencia en términos de Tardif M. (2013) que conviven con un discurso reformista internacional en materia de enseñanza y de formación docente que genera fuertes tensiones en este gremio. Para el caso de México, las acciones que corresponden a la evaluación de docentes aplicadas por los últimos cuatro gobiernos nacionales destacan por sus consecuencias, para el sistema y para el trabajo docente. Para muchos analistas en el campo, es evidente que gran parte del origen que sustenta estas acciones se encuentra en las valoraciones y recomendaciones que organismos internacionales, especialmente la OCDE, han realizado para el país y particularmente sobre la preparación y desempeño de los docentes.

En el siguiente cuadro, destacan dos iniciativas que impactan al trabajo docente en México, desde 1992, una corresponde a un programa de evaluación y reconocimiento al mérito, del que existe evidencia de sus múltiples dificultades y una iniciativa pactada en 2008 de ingreso al servicio profesional mediante examen., antecedente de lo que será la Ley General del Servicio Profesional Docente.

Cuadro 1. Evaluación docente, programas y resultados.

Programa	Descripción	Resultados
1992 Carrera Magisterial	Mecanismo de promoción horizontal, sobre la base de mérito individual, permite mejorar ingresos sin ocupar puestos más altos del escalafón. Es un sistema complejo que involucra seis factores, uno de ellos preparación profesional mediante un examen a docentes.	A 10 años de su aplicación, la evaluación externa reporta un impacto nulo o escaso de los estímulos en el aprovechamiento escolar de los alumnos solamente reconoce mejora en sus percepciones salariales.
2008 Examen Nacional de Conocimientos y Habilidades Docentes	Concurso Nacional para a selección de candidatos a ocupar una plaza docente, se aplica para nuevo ingreso o para asegurar permanencia, se aplican 24 diferentes exámenes.	Las plazas concursadas son menores a los aspirantes registrados. Los entidades federativas impusieron "candados" a las convocatorias. No se aplica en todas las entidades federativas. No se ha realizado un seguimiento sobre estos docentes, solamente hay evidencia que un porcentaje importante desaparece de los registros o cambia de la escuela asignada. El puntaje para obtener una plaza puede ser mínimo.

Desde esta perspectiva de análisis, definir un proyecto de ley sobre el Servicio Profesional Docente es una acción relacionada con la permanente insistencia de que la vulnerabilidad del sistema educativo mexicano se encuentra en sus docentes, desde la perspectiva de los diferentes gobiernos. Para remediar esta situación se considera necesario la aplicación de medidas sólidas y urgentes que corrigieran estas debilidades, tal como fueron recomendadas por los organismos internacionales y no con la evidencia en materia de investigación educativa nacional.

Segundo Momento

La Ley del Servicio Profesional Docente

Esta Ley se aprobó en un ambiente de discusión y controversia entre diferentes involucrados, senadores y diputados, expertos en el campo educativo, analistas políticos y particularmente maestros que pertenecen a una de las corrientes más críticas del sindicalismo magisterial la

Coordinadora Nacional de la Educación (CNTE). Después de que el ejecutivo federal iniciara su gestión con una convocatoria a todas las corrientes políticas nacionales llamada *Pacto por México*, se deriva el lanzamiento de la llamada Reforma Educativa, que se sintetizó en la modificación a dos artículos de la Ley de Educación, la definición de Ley del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE) y la Ley del Servicio Profesional Docente.

Cuadro 2. Ley de Servicio Profesional Docente. Principales aspectos

- Los **nuevos maestros** sólo podrán **ingresar** al Servicio Profesional Docente a través de **concursos de oposición**.
- Establece la **inducción**, la **capacitación**, la **formación**, la **profesionalización** y las **asesorías** para los **maestros**, como eje rector del **mejoramiento** de las **clases** y del **aprendizaje** de los **alumnos**.
- Se **garantizan** los **derechos laborales** de los maestros actualmente en funciones.
- Los **maestros**, directores y supervisores, actualmente en servicio, deberán **participar en los procesos de evaluación** que se llevarán a cabo al menos cada 4 años.
- En caso de que un maestro **no** obtenga **resultados satisfactorios** en un primer proceso de evaluación, será **capacitado** a través de los cursos correspondientes, y será **evaluado** en una **segunda** ocasión.
- De **no** presentar **resultados óptimos** en el **segundo** proceso de **evaluación**, deberá **participar** de nuevo en las **capacitaciones** para poder presentarse a un **tercer** proceso de **evaluación**.
- De **no aprobar** el **tercer** proceso de evaluación podrá optar por el retiro voluntario o **reubicarse** en otra **plaza no docente**.
- Se establecen **reglas claras para reconocer** la labor de los **maestros** por sus méritos; la de los **directores** por sus gestiones escolares; y la de los **supervisores** por sus contribuciones a mejorar la educación.
- Se les darán **apoyos**, capacitaciones y actualizaciones para **desarrollar** sus **fortalezas** y **superar** sus **debilidades**.
- Sólo podrán tener un **ascenso** aquellos **docentes**, directivos o supervisores **en servicio** y que hayan **participado** en los **procesos de evaluación con resultados favorables**.
- Es **obligación** del **Estado** garantizar la **formación**, capacitación y **actualización** continua de todos los **maestros**, directivos y supervisores, para que sus **capacidades** sean más **adecuadas** a las **necesidades** educativas de los **alumnos**.
- Para **fortalecer** sus capacidades, **conocimientos** y competencias, los **docentes de nuevo ingreso** tendrán durante un periodo de dos años el **acompañamiento** de un **tutor** designado por la autoridad educativa.
- Las **autoridades educativas** determinarán los **perfiles** y los **requisitos** mínimos para ser **maestro**.

Se establecen **reglas claras y transparentes** para los **concursos de ingreso**, **Promoción**, **Reconocimiento y Permanencia** en la **Educación Básica y Media Superior**.

Fuente: Secretaría de Educación Pública SEP. México

El conocimiento de esta política activó nueve días después de su aprobación, el 26 de febrero, la respuesta pública de los docentes mediante movilizaciones y paro de actividades en cinco estados de la república. Estos acontecimientos detonan las tensiones y resistencias en

torno a la Reforma Educativa, especialmente la que involucra a la evaluación docente.

La política hacia los profesores definida en el último año y medio en México, se distingue como un proceso de cambio o intento de transformación que por su dimensión produce desajustes y tensiones, básicamente porque confronta intereses políticos sindicales, cuya respuesta predecible es la resistencia y la crítica.

Para el caso de América Latina y particularmente para México, el corporativismo y una cultura patrimonialista sobre las plazas docentes como herencia y propiedad, apuntaladas por el poder fáctico el Sindicato Nacional Trabajadores de la Educación, exacerba la tensiones entre las ganancias políticas de otros tiempos aprovechadas a favor de varios gobiernos nacionales y las tensiones que provoca definir nuevos escenarios.

No es la primera vez que ante una reforma los docentes reaccionan de manera pública mediante marchas, plantones o paros. Manifestarse públicamente es una forma de expresar un malestar, dejar evidencia de un descontento y difundir las razones de un desacuerdo. Existe evidencia de que todas las reformas en América Latina, se han acompañado de protestas y movimientos magisteriales de diversa magnitud. Los análisis al respecto (Gentili et al, 2005) identifican que entre las *“transformaciones amenazantes”* impulsadas por las reformas se encuentra, la que corresponde a las tentativas de modificación de las carreras profesionales de los docentes a través de cambios en las normativas y estatutos que regulan el escalafón laboral, en el que se encuentra, el ingreso y la permanencia, aspectos que constituyen la LGSPD.

Tercer Momento

El entramado de la evaluación docente

Como se ha descrito, la reforma constitucional aprobada en febrero de 2013, advierte que el *mérito profesional es la única forma de ingresar, permanecer y ascender como maestro, director o supervisor*. La Ley General del Servicio Profesional Docente que la acompaña, establece las condiciones de ingreso. Las escuelas de formación docentes en educación básica (primaria y secundaria) y el Sindicato de Trabajadores de la Educación SNTE, tuvieron durante mucho tiempo el monopolio de las plazas. Aunque como hemos descrito brevemente, en 2008, se consideró un Concurso Nacional de Oposición para el Otorgamiento de Plazas Docentes, mecanismo insuficiente para erradicar la “vía tradicional” acostumbrada para ser profesor en México. Lo que hoy se constituye como único camino de ingreso es un esquema inédito para el país y presiona para establecer una apuesta en materia de política educativa a la evaluación con fines de selección de los mejores.

Esquema 2. Ingreso al Servicio Profesional Docente



Para lograr concretar el esquema de evaluación al ingreso al servicio docente, fue necesario que en siete meses, del 11 de septiembre de 2013 fecha de publicación de la Ley del Servicio Profesional Docente, al 10 de abril de 2014 fecha en la que simultáneamente en todas las entidades federativas se publican las convocatorias, se estructurara cada uno de los procesos, acuerdos, negociaciones, ajustes que implicaron poner en funcionamiento la iniciativa.

En ese mismo tiempo de establecieron los perfiles, requisitos y convocatorias para cada una de las figuras involucradas en la evaluación:

Cuadro 3. Figuras involucradas en la evaluación

Figura	Instrumentos	Acciones
Evalúadores	Perfil y criterios de selección y	Selección y capacitación de los

	capacitación Requisitos y procedimientos para la certificación	evaluadores
Aplicadores	Criterios y procedimientos para la selección	Selección y capacitación de los aplicadores
Observadores	Lineamientos para la participación	Mecanismo de participación de los observadores

Así mismo, se definieron los perfiles, parámetros e indicadores para docentes y técnicos docentes, en un ir y venir entre propuesta, validación y emisión final entre los involucrados: la Secretaría de Educación Pública como la entidad contratante, las Autoridades Educativas Estatales, como las figuras que definen sus necesidades y operan la aplicación del concurso y el Instituto Nacional de Evaluación de la Educación, quien define los procesos de evaluación.

Cuadro 4. Perfil, parámetros e indicadores de las figuras docentes

Perfil, parámetros e indicadores. Docentes	Perfil, parámetros e indicadores. Técnicos docentes
Por nivel educativo	
Educación Preescolar	Maestro de taller de Lectura y
Educación Primaria	Escritura. Educación Preescolar,
Educación Secundaria	Primaria y Secundaria.
Por modalidad, especialidad o servicio educativo	Acompañante de Música. Educación Preescolar.
Educación indígena	Maestro de enseñanza Artística.
Educación Especial	Educación Primaria
Educación Física	Maestro de taller. Educación Primaria
Educación telesecundaria	Maestro de Música. Educación
Segunda Lengua (inglés)	Indígena
Parámetros e indicadores complementarios	Maestro de Taller. Educación Indígena
Lengua indígena	Acompañante de Música. Educación
Segunda lengua (inglés)	Especial
Asignatura Estatal	Maestro de taller. Educación Especial
Artes	Maestro de aula de medios. Educación Secundaria

El documento que sustenta los perfiles, parámetros e indicadores para docentes y técnicos docentes, así como los aspectos, métodos e instrumentos de evaluación, publicado el 13 febrero de 2014, cinco meses después de la promulgación de la Ley, puntualiza para cada perfil docente

sus características, cualidades y aptitudes deseables que el personal docente y técnico docente requiere tener para un desempeño profesional eficaz, así como cinco dimensiones que corresponden a los dominios fundamentales del desempeño docente.

Con la convocatoria simultánea en todas las entidades federativas publicada el 10 de abril de 2014, se especifican las guías de estudios de los 24 exámenes por nivel, modalidad y asignatura, así como las que corresponden a los 35 exámenes complementarios. Mismo número de exámenes que fue necesario preparar para que fueran presentado por los candidatos.

Cuadro 5. Desglose de exámenes por nivel modalidad y asignatura

No.	Nivel Educativo y Asignatura
1	Educación Preescolar
2	Educación Preescolar Indígena
3	Educación Primaria
4	Educación Primaria Indígena
5	Educación Preescolar y Educación Primaria (Inglés)
6	Educación Especial
7	Educación Física
8	Educación Secundaria (Español)
9	Educación Secundaria (Matemáticas)
10	Educación Secundaria (Biología)
11	Educación Secundaria (Química)
12	Educación Secundaria (Física)
13	Educación Secundaria (Formación Cívica y Ética)
14	Educación Secundaria (Historia)
15	Educación Secundaria (Geografía)
16	Educación Secundaria (Inglés)
17	Educación Secundaria (Francés)
18	Educación Secundaria (Artes)
19	Educación Secundaria (Telesecundaria)
20	Educación Secundaria (Educación Tecnológica)
21	Maestro de Acompañamiento Musical
22	Maestro de Aula de Medios en Secundaria
23	Maestro de Taller de Lectura y Escritura
24	Maestro de Taller

Tomado de: servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/ba/examen_nacionales

Cuadro 6. Exámenes complementarios

No.	Tema
1	Historia de Coahuila
2	Historia de Colima
3	Historia de Chihuahua
4	Historia de Jalisco
5	Historia de Nuevo León
6	Historia de Quintana Roo
7	Historia de San Luis Potosí
8	Historia de Sinaloa
9	Historia de Tabasco
10	Historia de Tlaxcala
11	Geografía de Tabasco
12	Geografía de Tamaulipas
13	Patrimonio cultural y natural de Chiapas
14	Patrimonio cultural y natural del Distrito Federal
15	Patrimonio cultural y natural del Estado de México
16	Patrimonio cultural y natural de Morelos
17	Patrimonio cultural y natural del estado de Oaxaca
18	Patrimonio cultural y natural de Puebla
19	Patrimonio cultural y natural en Querétaro
20	Patrimonio cultural y natural de los tabasqueños
21	Patrimonio cultural y natural de Veracruz
22	Patrimonio cultural y natural de Yucatán
23	Patrimonio cultural y natural de Zacatecas
24	Educación ambiental para la sustentabilidad
25	La formación ciudadana para una convivencia democrática en el marco de una cultura de la legalidad
26	El autocuidado y derecho a la información como herramientas para generar ambientes protectores
27	Educación sexual
28	Lengua y cultura indígena
29	Artes: artes visuales
30	Artes: danza
31	Artes: música
32	Artes: teatro
33	Lengua Indígena
34	Segunda Lengua. Inglés
35	Asignatura Francés

Tomado de: servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/ba/examenes_complementarios

Hemos enunciado que la Ley del Servicio Profesional Docente y la definición como entidad autónoma del Instituto Nacional de Evaluación Educativa -11 de septiembre de 2014-, fueron acciones simultáneas que acompañaron como leyes secundarias las reformas constitucionales de

dos artículos, el tercero y el 73. El INEE, además de ser el responsable de regular el Sistema Nacional de Evaluación Educativa, definido en el artículo 10 de la Ley del INEE como: *el conjunto orgánico de instituciones, procesos, instrumentos, acciones y demás elementos que contribuyan al cumplimiento de los fines establecidos por la Constitución*. Este organismo también necesito constituir, para cumplir con los fines que le mandataba la normativa, una estructura interna de apoyo a sus decisiones y de apertura a las figuras involucradas en este proceso, a saber, las Autoridades Educativas Estatales, los docentes en ejercicio, las Organizaciones de la Sociedad Civil y la comunidad de expertos en evaluación educativa y políticas de evaluación. Estructura que se concreta con la convocatoria e instauración de cuatro consejos.

Cuadro 7. Consejos constituidos por el INEE

Consejo	Integrantes
Consejo de Vinculación con Entidades Federativas CONVIE	Responsables de evaluación designados por los titulares de las secretarías de educación estatales. 18 titulares -17 suplentes.
Consejo Social Consultivo de Evaluación de la Educación CONSCEE	Representantes de organismos de la sociedad civil 11 integrantes representantes OSC
Consejo Pedagógico de Evaluación Educativa CONPEE	Docentes y directivos en funciones en las escuelas públicas y privadas de la educación obligatoria. 18 representantes de diferentes entidades
Consejos Técnicos Especializados CTE	Especialistas nacionales o extranjeros Designados por la Junta de Gobierno de INEE. Cinco años renovables en una ocasión. De 3 a 5 especialistas por consejo.

Cuarto Momento

Algunas reflexiones

1. Es complicado explicar en un trabajo tan corto, los antecedentes de la evaluación de los docentes para su ingreso al sistema educativo público, así como describir los principales elementos que definen la reciente Ley General del Servicio Profesional Docente. Es necesario seguir analizando analizar las semejanzas, diferencias y tensiones que se manifiestan entre la tradición y las nuevas formas.
2. En palabras de un conocido analista de política educativa, hay que *modificar las reglas del juego, dismantelar una colonización del sindicalismo magisterial mexicano, trazar*

una reingeniería, desmontar el corporativismo asentado en cotos de poder estatal, que lamentablemente se apoderó de una parte importante de la educación en el país.

3. Por otro lado, la estructura definida para enfrentar la lamentable situación en la que se encuentran muchas escuelas y salones de clase en nuestro país, apenas comienza a operar, en algunos momentos con cierto apresuramiento y sorpresa, en un juego de poderes entre la federación, representada por la Secretaría de Educación Pública, las Autoridades Educativas Estatales con una ambigua comprensión de la federalización y el nuevo convidado al ejercicio; el Instituto Nacional de Evaluación Educativa.
4. El INEE, sigue la apuesta marcada por la iniciativa política, la evaluación como factor de selección e identificación de los mejores perfiles. No es posible dejar de lado los reconocidos y mostrados efectos adversos de la evaluación, los riesgos que significa apostarle como el remedio de todos los males y el alto costo económico, además del intelectual o de trabajo que significa concretarla.
5. La definición política en el sexenio, escuchó las voces de las sirenas susurradas por los organismos internacionales, especialmente le OCDE que desde hace más de una década ha insistido en sus variados documentos, en sus diferentes diagnósticos sobre la necesidad de atraer a los mejores docentes mediante mecanismos de selección.
6. Una parte de los docentes mexicanos, han expresado públicamente el descontento de estas normativas ya que la consideran una reforma laboral que atenta contra su estabilidad en el trabajo, desconoce las particularidades del contexto de su ejercicio y minimiza la complejidad del trabajo docente.
7. La opinión pública, influenciada por los medios de comunicación, básicamente identifica tres cosas: los maestros no quieren ser evaluados y terminar con las canonjías obtenidas durante muchos años, los maestros protestan públicamente y se resisten a asumir las nuevas modalidades y con ello evidencian falta de interés por sus alumnos que se quedan sin clase y por la sociedad civil que se paraliza por sus acciones.
8. El primer concurso para la asignación de plazas con la aplicación de la Ley del Servicio Profesional Docente, ha sido realizado, sus resultados publicados en julio de este año, mostraron que solo el 3% de más de 130 mil concursantes, fueron calificados como idóneos para ocupar una plaza, algunos tienen adjudicado un puesto, otros deberán esperar que la administración local encuentre las condiciones para cumplir la promesa a la que fueron convocados.
9. La normativa establece que los docentes calificados como no idóneos (más del 65%) y que se encuentren en ejercicio, deben recibir curso de nivelación en las escuelas normales, seguramente este regreso a la escuela ha generado actitudes y sentimientos

encontrados, así como toda un campo de posibilidades de indagación, sobre sus trayectorias docentes y su trabajo en el aula.

10. Como indica Seymour B. Sarason, las reformas educativas y por supuesto a los reformadores, les cuesta trabajo entender cómo los problemas de la educación están interconectados y cómo reflejan la naturaleza y el arraigo del sistema escolar. Es fundamental reconocer y hacer explícito que todo cambio en la forma de entender el trabajo conlleva una transformación en la manera de entender el problema y que sobre todo representa un cambio en las estructuras y relaciones de poder.

Referencias

Gentili, Pablo, Daniel Suárez, Florencia Stubrin, Julian Gindín. (2005). *Reformas educativas y luchas docentes en América Latina*. Observatorio Latinoamericano de Políticas Educativas (OLPEd). Buenos Aires: Laboratorio de Políticas Públicas. Consultado en: http://www.lpp-buenosaires.net/LPP_BA/Publicaciones/documentos/EI21_ReformaEducativa.pdf

Latapí, Pablo. (2004). *La SEP por dentro. Las políticas de educación pública comentadas por cuatro de sus secretarios (1992-2004)*. México. Fondo de Cultura Económica.

Ornelas, Carlos. (2012). *Educación, colonización y rebeldía. La herencia del pacto Carderón-Gordillo*. México. Siglo XXI.

Poggi, M (coordinadora) (2013). *Políticas docentes. Formación, trabajo y desarrollo profesional*. Argentina. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación. UNESCO.

Sarason, S. (2003). *El predecible fracaso de la reforma educativa*. España. Octaedro.

Tenti Fanfani, Emilio. (2005). *La condición docente. Análisis comparado de la Argentina, Brasil, Perú y Uruguay*. Argentina: Siglo XXI.